

安全理事会

Distr.: General
4 June 2021
Chinese
Original: English

2021 年 6 月 3 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会第 2534(2020)号决议要求我在联合国支助荷台达协议特派团(荷台达协议支助团)任务于 2021 年 7 月 15 日到期至少一个月前，向安理会介绍对支助团的审查情况。支助团系根据第 2452(2019)号决议第 1 段设立以支持执行《斯德哥尔摩协议》(S/2018/1134，附件)中《关于荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的协议》。

上次审查报告(S/2020/524)于 2020 年 6 月 15 日提交，也门政府于 2020 年 4 月暂停对重新部署协调委员会的参与。此后，荷台达协议支助团坚持在各级进行接触，争取恢复为推进《协议》而建立的联合机制。支助团还继续努力支持各方落实停火。尽管如此，由于支助团行动自由受限，加之也门政府目前暂停参与重新部署协调委员会和相关联合模式且荷台达省前线战事不断，支助团的努力受到挫折。从 2020 年 4 月起，支助团针对 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情采取了预防措施，减少了活动足迹。经过一段时间后，自 2020 年 9 月以来，荷台达协议支助团努力在极其困难的环境中重建作业能力，推动有效执行任务，同时严格遵守 COVID-19 相关规程。荷台达协议支助团继续动员利益攸关方和伙伴最大限度地发挥影响力，确保在支持各方执行《荷台达协议》方面统一认识和做法。

尽管报告所述期间面临重大挑战，但《荷台达协议》及相关停火仍具有以下特点：(a) 战斗虽在继续，但该省各地的暴力活动在整体上稳步减少；(b) 红海各港口安全无虞且部分投入运营，船只可以入港卸货；(c) 荷台达市内条件有利于经济活动持续增长，有需要地区的人道主义援助准入也得到加强。恢复重新部署协调委员会框架的努力始终面临挑战，但是,《协议》和联合国在荷台达的存在仍是更广泛和平进程的基石，对确保继续维持红海各港口的安全、加强荷台达省的稳定十分重要。

军事和政治动态

在报告所述期间，当地局势受到地方、国家、区域和国际各级复杂变化和动态的影响而继续演变。总起来说，荷台达省内确定的六个主要热点地区持续出现违反停火情况和敌对行动激增现象，但整体上报告的暴力事件继续减少，荷台达





市尤其如此。值得注意的是，各方之间没有发生重大的地域变化，前线在很大程度上继续保持稳定，只有海斯区和杜拉希米区例外。2020 年 10 月初，这两个区发生重大敌对行动，导致对杜拉希米市的包围被打破，这一地区的前线发生了一些变化。局势升级表明，荷台达省各地的暴力程度上升，自《斯德哥尔摩协议》生效以来从未见过这种情况，暴露了停火的潜在脆弱性。在 2020 年 10 月初、2020 年 11 月底至 12 月底以及最近的 2021 年 3 月至 4 月，荷台达省各地的空袭和无人机袭击活动加剧。活动多集中在以下地区：荷台达市以北的萨利夫区和巴吉尔区、杜拉希米市(2020 年 10 月局势升级期间)和南部的图海塔区。

在荷台达市内，自 2021 年初以来，东部前线地区——作为经济枢纽和连接也门北部其他地区的入口——成为市内违反停火行为最多的地区。与此同时，胡塞运动(亦自称“真主的辅士”)努力使位于市东南部的荷台达机场军事化。荷台达省内敌对行动的着力点却主要集中在受邻省塔伊兹沿海辖区政治和军事变化影响的南部地区。海斯区是南部的通讯枢纽一直处于围绕有争议的基础设施和战略要冲开展军事活动的中心。由于胡塞运动努力切断也门政府从南部穆哈到北部荷台达市的沿海补给线，图海塔区也是一个持续存在的军事焦点。

违反停火行为继续对当地民众产生重大影响。自 2021 年初以来，直接影响居民区的违反停火模式变得特别突出。

在报告所述期间，战斗估计造成 104 名平民伤亡，在罹难的 33 人中有 9 名妇女和 7 名儿童。其中 29 人伤亡(包括 13 人丧生)系由 27 起地雷、简易爆炸装置和战争遗留爆炸物相关事件所致。这些地雷、简易爆炸装置和战争遗留爆炸物主要位于荷台达市边缘以及南部的杜拉希米区、图海塔区和海斯区。同期，支助团通过其大幅增强的战略沟通能力和平台一贯和经常公开谴责这种造成生命损失的事件。支助团还强调各方有责任履行自身义务，恪守国际人道法，包括保护平民。

任务区外包括马里卜等地区的战斗仍在继续，因此荷台达省的局势总体相对缓和。然而，假如军事动态发生更大范围的转变，注意力回到西海岸，则可能产生重大影响，尤其是在没有实现全国停火的情况下。荷台达内部及周边地区战火复燃，会严重破坏西线的脆弱停火状态，进而对商业和人道主义物资进入关键港口构成威胁。这种情况突显很有必要使联合机制恢复全面运作，以防止或降低西海岸未来局势升级的可能性。支助团继续就国家局势和努力促成更广泛停火和政治解决，与秘书长也门问题特使办公室密切协调。

西海岸的局势也受到政治格局变化的影响，特别是在 2021 年上半年。2021 年 3 月，民族抵抗力量/共和国卫队领导人塔里克 • 萨利赫在西海岸成立政治局，增加与一系列国际外交代表的接触。这些举动对西海岸人道主义援助工作的协调和实施具有潜在影响，还造成也门政府联合部队各构成部分内部的紧张关系，导致重新部署协调委员会成员萨利赫和帖哈麦抵抗组织各自的盟军之间发生摩擦。

重新部署协调委员会及其联合机制

为确保重新部署协调委员会这个《荷台达协议》最重要的执行和协调机制能持续恢复运作，支助团侧重于：(a) 促使各方重新开始对话，为此提议召开面对面联合会议，将之作为最迫切的目标；(b) 处理也门政府就《协议》执行工作提出的问题，包括确保支助团有能力同等进入荷台达双方地域。

2020 年 9 月，针对支助团活动设置的 COVID-19 相关规程放宽后，荷台达协议支助团恢复了巡逻和联络活动，与各方举行了一系列面对面双边会议，到荷台达南部前线进行了查看。这些努力的目的是为再次启动重新部署协调委员会及其联合机制争取支持，并推动缓和紧张局势的调解工作，比如 2020 年 10 月初杜拉希米和海斯区出现的情况。

支助团还与双方协调，编写了关于 2020 年 3 月 11 日荷台达市前线观察所枪击事件造成也门政府一名联络官死亡情况的调查报告。由于这一事件，也门政府暂停了对重新部署协调委员会及其联合机制的参与。事件调查报告中建议双方改善和加强联合机制的运作以降低有关人员的风险，避免今后再次发生此类事件。

支助团认识到重新部署协调委员会恢复运作仍然面临挑战，2021 年初与特使办公室和联合国总部合作，制定了政治接触战略，为这一目标提供支撑。该战略重点关注一系列关键目标和各层面所需的接触，从而在各方之间建立信任，为恢复联合机制赢得支持。荷台达协议支助团以这一战略为基础，不断在各方之间穿梭，与区域和国际对话者接触，得以大幅缩小各方之间的差距并达成一致意见，认为联合会议对于向前推进、解决关切至关重要。

2021 年 2 月，也门政府表示愿参加联席会议，但条件是解决以前提出的问题，其中主要关切问题是把荷台达协议支助团总部迁至可同等进入双方地域的地点。随后，胡塞运动的代表也承诺出席这样的会议。通过进一步的双边讨论就会议拟办地点和日期达成了一致；然而，2021 年 4 月后勤准备工作完成后，双方却在最后一刻表示不愿继续推进。各方都说明了作出这一决定的原因，包括不确定能否在扩大的政治进程中取得成果，因此采取“观望”立场。

联席会议推迟后，荷台达协议支助团重新在各方之间进行双边穿梭。这一行动推动了关于支助团新址提案的讨论，根据 2020 年 10 月 17 日向各方阐述的初步概念，提议将总部设在荷台达机场。这项提案旨在实现以下目标：(a) 荷台达协议支助团可同等与双方接触、向双方提供支持；(b) 双方均可利用荷台达协议支助团总部，包括协助今后重新启动联合行动中心以及其他加强停火与缓和局势机制；(c) 向人道主义行为体开放穿越前线的通道，为提供援助提供便利；(d) 荷台达协议支助团能在双方控制区内进行监测和巡逻，以加强当地停火执行力度、增进信心、提高稳定程度。

监测停火情况

在报告所述期间，支助团继续监测停火情况。然而，这受到了相当大的阻碍，主要原因是重新部署协调委员会、缓和局势机制停摆(见上文)，因此只能收到胡

塞运动方面对接人员发送的每日实际情况报告。为平衡地展示监测情况，支助团着重仔细评估从尽可能广泛的其他现有来源收集的信息，包括从第三方提供者以及当地其他合作伙伴和利益攸关方收集的信息。

由于 COVID-19 相关限制，有关工作暂停了六个半月。限制取消后，荷台达协议支助团于 2020 年 9 月 30 日恢复了在荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的巡逻。然而，因为事实上的胡塞当局对支助团的行动自由施加限制，所以支助团的监测和巡逻能力受到很大约束。由于此类限制，支助团(自 2019 年 11 月以来)无法进行城市巡逻，也无法进入发生停火相关重大事件的热点地区和地点。支助团在各个层面上包括通过外交渠道与各方接触，开展宣传活动以争取行动自由。这对有效开展实地监测和有效支持停火执行工作至关重要。经过广泛接触，支助团得以在胡塞运动控制区 2021 年 3 月发生重大事件后分两次前往查看。荷台达协议支助团除定期前往该省热点地区外，还继续尽一切努力，在事件发生时与双方接触，争取进入事发地点。

重新部署部队

按照《荷台达协议》中的设想重新部署部队有个关键条件，即重新部署协调委员会及其缓和局势模式能够持续运作。虽然在报告所述期间伊始，支助团继续推动各方就修订后的管理重新部署各技术阶段的行动构想达成一致，但自 2020 年 9 月以来，与各方接触的重点主要是确保联合机制得到恢复。最终，联合机制将根据《协议》在落实和监督部队重新部署方面发挥关键作用。

与《斯德哥尔摩协议》利益攸关方的协调

由于重新部署协调委员会不能全面运作，荷台达协议支助团难以支持荷台达的人道主义工作。尽管存在这些挑战，荷台达协议支助团仍然继续通过与各方接触，提倡与联合国国家工作队充分协调，为有需要的地区开辟人道主义通道。荷台达协议支助团还与联合国开发计划署(开发署)协调，帮助进一步提倡以加强技术能力和采用更好的设备和基础设施为手段，向也门海岸警卫队提供国际支持。

支助团还继续与联合国伙伴接触，探讨恢复和改进荷台达、萨利夫和拉斯伊萨港口资产和基础设施的可行性。支助团还与这些伙伴和其他人道主义行为体协调，向胡塞运动方面对接人员进行宣传，提倡开放现有供水管道，以便维修受损管道，改善全省配水情况。

与也门地雷行动执行中心合作和支持该中心开展活动仍是荷台达协议支助团与开发署密切协调，努力解决战争遗留爆炸物问题的一项重要工作。荷台达协议支助团通过在红海各港口进行巡逻，得以核实仍对港口人员安全及港口业务构成威胁的已知雷区和未爆弹药分布区的情况。荷台达协议支助团通过与重新部署协调委员会和地雷行动中心中胡塞运动的代表接触，继续提倡有效维护对危险区的标识作业，并确保为地雷行动中心提供支持，并利用该中心协助清理危险区。由于目前禁止向胡塞控制区提供地雷行动设备，荷台达协议支助团还与开发署合作，提倡允许地雷行动中心获取此类设备。考虑到荷台达各地因地雷、简易爆炸

装置和战争遗留爆炸物丧生的平民人数众多，当务之急是推进地雷行动举措，尤其是在居住点内推进地雷行动举措。

COVID-19 疫情期间的运作情况

荷台达协议支助团为减轻 COVID-19 疫情的影响采取了预防措施，在一段时间内实行全面封锁，并且大幅缩减人员。之后，自 2020 年 9 月起，支助团根据国家工作队和世界卫生组织的规程和准则，着力逐步加强行动态势，提高行动能力。2021 年 3 月以来，也门的 COVID-19 病例激增，对行动以及与地方利益攸关方接触的能力都带来更多的限制，这些限制仍对支助团的业务造成影响。尽管存在这些限制，荷台达协议支助团仍成功地实施了一系列缓解措施，从而总体上保持了业务连续性。支助团继续与联合国驻地协调员办公室联络，商量为荷台达协议支助团人员推出疫苗接种备选方案，以协助逐渐进一步放松 COVID-19 风险缓解措施，确保工作人员的安全。

意见

《荷台达协议》签署两年多来一直是扩大也门和平事业的基石。即便过去一年遭遇各种挫折，《协议》对保持荷台达市的稳定、确保该市港口持续受到保护并维持运作和减少省内暴力活动，仍然至关重要。

尽管在推动恢复重新部署协调委员会机制及其配套机构方面始终存在挑战，但支助团的存在及其保持和扩大与各方接触、支持《协议》执行工作的不断努力，已在当地特别是荷台达市和三个港口发挥实实在在的缓和作用，从而保住了也门的主要进口“生命线”。考虑到这一点，支助团的存在对于维护来之不易的成果、在这一经济和人道主义功能兼具的关键战略地区周围保持相对稳定以及大幅降低荷台达和红海各港口发生动荡的风险仍至关重要。

2018 年 12 月达成《荷台达协议》时曾设想该协议会成为努力恢复也门政治进程的基石。《协议》的命运不能脱离更广泛的政治和军事动态，《协议》的成功包括重新部署最终目标的达成有赖各方的政治意愿。以政治方式解决也门冲突获得更大了的国际关注，对外交努力的势头也有了新的认识，从而给荷台达各方既带来机遇也带来压力。这创造了有利的气氛，可鼓励各方在重新部署协调委员会的主持下重新接触。然而，关键的一点是，对国家和平前景的不确定性绝不能妨碍各方承诺与委员会重新接触，还必须推进《协议》执行工作，因为该协议仍是荷台达停止敌对行动的核心。

虽然荷台达协议支助团主要承担军事监督职能，但它履行任务的能力取决于各方的政治意愿和承诺，也取决于支助团在政治层面进行接触。在特别代表办公室的支持和协调下，与双方政治领导人以及区域和国际利益攸关方进行高级别接触对实现这一目标至关重要，2020 年 10 月为平息荷台达省敌对行动重大升级所作的努力就是证明。在政治和区域层面持续进行接触，同时继续努力重启联合机制如今已经成为且今后依然是防止西海岸局势升级的关键。

调整荷台达协议支助团的活动足迹，让前线两侧双方都能接触支助团也至关重要，可使支助团有能力切实覆盖行动区，不偏不倚地为双方提供支持，包括为此开展实地联络、监测和巡逻工作。这对任何持久解决办法和(或)努力有效推动执行《荷台达协议》至关重要。虽然将总部设在机场或其他地方的提案不是没有障碍，但关键是要召开联席会议和保持对话，力争就支助团进入和建设相关地点的能力达成一致，并解决非军事化和扫雷问题。

最后，支助团是否有能力执行授权任务和为有效执行停火提供支持取决于双方给予它的行动自由。虽然荷台达协议支助团于 2020 年 9 月恢复了对荷台达港、拉斯伊萨港和萨利夫港的每周巡逻，但迫切需要使支助团能够开展城市巡逻，并能够在当地发生重大事件后经常不受阻碍地前往热点地点和地区。关键是要允许支助团核实、评估事件的影响，以便确保监督停火执行情况，报告内容真实准确，成为在当地民众中间建立信任的一种手段。双方就荷台达协议支助团的行动自由作出明确承诺，对支助团有效执行核心授权任务的能力至关重要。荷台达协议支助团将通过与各方和区域利益攸关方进行双边和集体接触，继续提倡改善准入条件，并寄望安全理事会努力支持支助团达到这一目的。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)